

EL GASTO PUBLICO FUNCIONAL EN CASTILLA-LEON

María Teresa SANZ GARCIA

Departamento de Hacienda Pública
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Autónoma de Madrid.

1. EL GASTO PUBLICO COMO OBJETO DE ESTUDIO

El estudio del Gasto Público es una de las tareas actuales de la Hacienda Pública positiva. El nuevo orden económico ha impuesto esta tarea de conocer mejor una de las variables macroeconómicas mas relevantes en orden a explicar el comportamiento del modelo económico.

Las funciones del Sector Público como la redistribución de la Renta y de la Riqueza, la consecución de la Eficiencia Económica, del Desarrollo y de la Estabilidad del proceso de Crecimiento Económico y la Provisión de Bienes Públicos, giran todas ellas en torno al volumen del Gasto Público, de su distribución entre los distintos agentes económicos y de los multiples efectos que se generan al recibir su impacto el Sistema Económico.

El aumento de la actividad del Sector Público ha constituido el hecho económico mas relevante de las dos últimas décadas, ha introducido importantes cambios en las relaciones económicas existentes, ha proporcionado nuevas ópticas económicas y ha propiciado la aparición de nuevas dependencias funcionales entre el conjunto de magnitudes económicas que explican los modelos del comportamiento económico. Las elevadas cotas de actividad alcanzadas por el Sector Público han hecho que el Gasto Público se haya convertido en una variable fundamental, entre el conjunto de las que se utilizan para explicar la realidad económica.

El Gasto Público contribuye al sostenimiento de una serie de necesidades sociales que se consideran fundamentales, como la Sanidad, la Educación, la Protección Social, los Transportes, etc. y es un instrumento insustituible cuando se trata de conseguir la nivelación económica. En la dinámica del Sector Público de ajuste continuo a las cambiantes circunstancias económicas, resulta

necesario, primero planificar la política económica y analizar posteriormente sus resultados. Planificar sin conocer las repercusiones del Gasto Público en la economía no es un planteamiento lógico y analizar los resultados sin tener presente el papel que éste ha desempeñado, tampoco.

2. LA DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL GASTO

Son todavía escasos los intentos de estudiar aspectos del Gasto Público realizado en la aun corta andadura de las Comunidades Autónomas. Aun así es una de las áreas de investigación prioritarias, especialmente de cara a la integración de España en el Mercado Unico. Las diferencias de nivel de desarrollo existentes pueden implicar que la instauración del mercado único europeo esté solo al alcance de las más ricas, pues las otras, se enfrentan a importantes problemas de desempleo, falta de competitividad, etc. El Gasto Público selectivo puede compensar estas dificultades.

Algunos estudios sobre el gasto público en la CE han planteado la hipótesis de que la distribución funcional del Gasto Público en los distintos países va uniformándose, en la medida en que el país va quemando etapas en su camino hacia un mayor desarrollo. Si se acepta esta premisa, la forma de distribuir el gasto podría indicar el camino que habría que recorrer para converger con y el gasto selectivo podría convertirse en un instrumento fundamental en la planificación de las políticas de convergencia.

El análisis de la situación relativa de las Comunidades Autónomas incluye la necesidad de tener un mejor conocimiento de la estructura de su Gasto Público, que a su vez está explicada, al menos en parte, por las causas que determinan su crecimiento y este conocimiento resulta previo a estudios posteriores, pues proporciona importantes datos comparados de la estructura económica y sobre la perspectiva histórica de los efectos de las distintas políticas de gasto en la realidad económica actual. Este análisis desde una perspectiva institucional ajustada a la realidad concreta a examinar, debe realizarse sobre una clasificación funcional, que permite las comparaciones temporales, porque a diferencia de otros enfoques éste tiene la ventaja de ser indiferente a las variaciones institucionales que inevitablemente se producen en el tiempo.

El problema principal y previo de todos los estudios que intentan realizar comparaciones internacionales, es la escasa

disponibilidad de datos que sean a la vez fiables, homogéneos y en cuya elaboración se haya seguido una metodología común, premisa fundamental que no debe obviarse si se desea que las conclusiones obtenidas de dichas comparaciones no resulten inválidas en su misma base. En consecuencia el marco del análisis debería haber sido el planteado por la metodología SEC (Sistema Europeo de Cuentas Nacionales), marco contable de los países comunitarios, que reduce las diferencias en la obtención de los datos y constituye el mejor punto de partida cuando se intenta la comparación de los países sometidos a él.

3. EL MARCO DEL ESTUDIO COMPARADO DEL GASTO EN CASTILLA-LEON Y LAS DEMAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Las dificultades han obligado a restringir el ámbito de este estudio, a separarse de la metodología SEC (1) y utilizar la clasificación funcional del gasto presupuestado, lo que plantea dos problemas importantes. Primero que la clasificación funcional ofrecida por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, la utilizada en este caso, es mas agregada que la clasificación COFOG del gasto, que es la presentación obligada por Eurostat para todos los países de la CE. Al ser mas agregada, no permite llevar a cabo un análisis funcional detallado ni tampoco la comparación internacional, y tampoco es fácil hacer supuestos razonables que permitan definir una correspondencia entre ambas. La única comparación posible debe limitarse al marco de unas Comunidades con otras.

El segundo problema ha consistido en la imposibilidad de disponer de cifras de gasto realizado para la mayor parte de las Comunidades Autónomas (no es el caso de Castilla-León). En su lugar ha sido necesario trabajar con cifras de Gasto presupuestado, que pueden diferir del gasto realizado de forma considerable en un ejercicio, aunque el gasto se lleve

(1) La CE utiliza la clasificación COFOG del Gasto público a 14 funciones: G1. Servicios Generales; G2. Defensa; G3. Orden Público y Seguridad; G4. Enseñanza; G5. Sanidad; G6. Seguridad Social y Asistencia Social; G7. Vivienda y Ordenamiento Público y Urbanismo; G8. Servicios recreativos, culturales y religiosos; G9. Combustibles y Energía; G10. Agricultura, Silvicultura y Pesca; G11. Minería y Recursos minerales; G12. Transportes y Comunicaciones; G13. Otros servicios económicos y G14. Gastos no clasificados

a cabo mas tarde. Las conclusiones de este trabajo están condicionadas de una forma que no podemos cuantificar, por la incidencia de estos dos problemas.

Los estudios funcionales del gasto pueden abordarse de diferentes maneras. Definiendo "normas" de gasto, para lo cual se necesita un substrato teórico de relaciones funcionales, generalmente difíciles de obtener y más en el caso de un estudio regional donde la disponibilidad de datos es aun menor que en el contexto nacional. Mediante el análisis descriptivo, que resulta demasiado complejo cuando se intentan explicar un número elevado de interrelaciones. Los índices sintéticos son una alternativa adecuada pues no están sometidos a ninguno de los dos inconvenientes anteriores pero deben ser capaces de reflejar la realidad de forma resumida y a la vez completa.

Cuando se comparan grandes cantidades de datos es conveniente disponer de un instrumento de análisis que resuma de forma ordenada ése gran volumen de información. A pesar de su gran utilidad, los indicadores disponibles sobre el Gasto realizado por las distintas Administraciones Públicas no son abundantes. Pero definir un indicador sobre la estructura funcional del Gasto Público en las Comunidades Autónomas permitirá:

- Interrelacionar los términos económicos, sociales y temporales en que se produce el Gasto Público en cada una de ellas.

- Conocer la política económica de cada Comunidad, reflejada en las características económicas del patrón al que el Gasto Público se atiene, en función de la elección de prioridades de gasto que se haya realizado.

- Calcular el grado de afinidad de la distribución que el Gasto Público distribuido por funciones presenta en Castilla-Leon respecto al resto de Comunidades Autónomas en el periodo 86-91.

- Constatar las desviaciones que sobre ese índice presentan cada una de las funciones en las distintas Comunidades Autónomas y analizar sus causas.

- Conocer la trayectoria seguida por los índices, ponerla en relación con los hechos económicos políticos y sociales y obtener conclusiones sobre la previsible evolución futura de los indicadores.

4. CALCULO DE LOS INDICES DE COMPARACION, INGAF E INGAT

Para calcular los índices que reflejen el grado de concordancia existente entre la forma de distribuir el gasto en las distintas funciones consideradas en Castilla- León respecto al resto de Comunidades Autónomas, disponemos de datos (2) de las nueve funciones (3) del gasto público presupuestado para las 17 Comunidades Autónomas y para cinco años, desde 1987 a 1991, expresados en porcentaje sobre el Producto Interior Bruto al coste de factores, PIBcf.(4) Cada uno de estos datos lo designaremos por:

$$D_{ij}^t = \frac{\text{Gasto de la CCAA } j \text{ en } G_i \text{ en año } t}{\text{VAB de la CCAA } j \text{ en } t} * 100 = \frac{G_{ij}^t}{\text{VAB}_j^t} * 100$$

donde: i = la función de gasto (G1, G2, ..., G9, G0)
 j = la CCAA (Andalucía, Aragón, ..., Valencia)
 t = el año (1987, ..., 1991)

Los datos anteriores nos permiten disponer para cada año de la serie (1987 ... 1991) de t = 5 matrices que relacionan el Gasto presupuestado en cada función/ VAB con la Comunidad Autónoma que lo ha efectuado. La expresión general de una de estas matrices es:

(2) Los datos utilizados han sido los publicados para los ejercicios de 1987, 1988, 1989 1990 y 1991 por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda en "Presupuestos de las Comunidades Autónomas"

(3) Los grupos de función considerados son: G1. Servicios de carácter General; G2. Defensa, protección civil y seguridad ciudadana; G3. Seguridad, protección y promoción social; G4. Producción de bienes sociales; G5. Producción de bienes económicos; G6. Regulación económica general; G7. Regulación económica de sectores productivos; G9. Transferencias a Administraciones Públicas y G0. Deuda Pública.

(4) El utilizar como datos el cociente gasto/VAB se debe a la necesidad de hacerlos independientes de la unidad de medida, de los niveles de actividad y de los deflatores

t	An	Ar	...	Va
G1	D^t_{1An}	D^t_{1Ar}	...	D^t_{1Va}
G2	D^t_{2An}	D^t_{2Ar}	...	D^t_{2Va}
...
G0	$D^t_{0,An}$	$D^t_{0,Ar}$...	$D^t_{0,Va}$

En cada una de esas matrices calculamos unos coeficientes que denominaremos P, definidos como:

$$P_{ij}^t = \frac{D_{ij}^t}{\sum_{i=1}^9 D_{ij}^t} = \frac{\frac{100 * G_{ij}^t}{VAB_j^t}}{\sum_{i=1}^9 \frac{G_{ij}^t}{VAB_j^t}} = \frac{G_j^{ti}}{\sum_{i=1}^9 G_{ij}^t} * 100$$

que conforman una nueva matriz caracterizada porque sus totales por columnas suman 100, es decir, tal que:

$$\sum_{i=1}^9 P_{ij}^t = 100$$

A partir de esta nueva matriz, se define el INGAF (Indice del Gasto Público Funcional), para comparar de forma conjunta si los coeficientes de todas las funciones de gasto presupuestado sobre el VAB, de cada una de las Comunidades Autónomas respecto a Castilla-Leon son similares. La expresión general de este indice para dos Comunidades Autónomas cualesquiera, j y j' es:

$$INGAF_t^{jj'} = 100 * (1 - 0,5 * \sum_{i=1}^9 |P_{ij}^t - P_{ij'}^t|)$$

Nótese que esta expresión tomará valores entre 0 y 100, porque el paréntesis varía entre "0" y "1" según que P_{ij}^t y $P_{ij}^{t'}$ sean distintos o iguales. Será uno cuando la distribución del gasto funcional en ambas Comunidades Autónomas sea idéntica y el índice tomará el valor cien. Análogamente será cero cuando no exista el menor parecido en la distribución funcional del gasto. La magnitud del índice será pues reflejo de la mayor o menor coincidencia de los datos.

Calculamos también un índice global, INGAFM o media no ponderada de los INGAF, para verificar si la distribución funcional del Gasto presupuestado en Castilla-León se asemeja a la media de la distribución funcional presupuestada por las otras Comunidades Autónomas:

$$INGAFM_t^j = \frac{1}{16} \sum_{j=1}^{16} INGAF_t^{jj'}$$

Reordenando los mismos datos anteriores, disponemos de 9 matrices una por cada una de las funciones de gasto presupuestado, G1, ..., G9, G0, que relacionan el cociente gasto / VAB en cada año con las Comunidades Autónomas, es decir, la serie temporal de cada función de gasto. La expresión general de una de esas matrices es:

G _i	An	Ar	...	Va
87	D ⁱ _{87An}	D ⁱ _{87Ar}	...	D ⁱ _{87Va}
88	D ⁱ _{88An}	D ⁱ _{88Ar}	...	D ⁱ _{88Va}
...
91	D ⁱ _{91An}	D ⁱ _{91Ar}	...	D ⁱ _{91Va}

En cada una de ellas calculamos los correspondientes coeficientes P, definidos como antes hicimos:

$$P_{tj}^i = \frac{D_{tj}^i}{\sum_{j=1}^{17} D_{tj}^i}$$

Y obtenemos nuevos indicadores que denominaremos INGAT (Índices de comparación temporal del Gasto Presupuestado por funciones) que para cualquier par de años, t y t' se definen como:

$$INGAT_i^{jj'} = 100 * (1 - 0,5 * \sum_{t=1}^5 |P_{tj}^i - P_{tj'}^i|)$$

Los índices conjuntos no ponderados, INGATM o media de los obtenidos anteriormente, que nos permitan comparar el gasto realizado en cada función en el periodo 87-91 por Castilla-Leon con la media del realizado por las demás Comunidades Autónomas se definen como sigue:

$$INGATM_i^j = \frac{1}{16} \sum_{j=1}^{16} INGAT_i^{jj'}$$

5. ANALISIS DE LOS RESULTADOS

El cuadro 1 contiene la serie 1987-1991 de los INGAF, índices que expresan el grado de similitud del gasto distribuido por funciones en Castilla-León con la distribución funcional que se realiza en el resto de las Comunidades Autónomas. Los más cercanos a 100 muestran los casos en que es mayor la coincidencia en la distribución del gasto presupuestado en Castilla-León con cada una de las demás Comunidades Autónomas. Puede constatar que Castilla-Leon distribuye su gasto total de forma similar a como lo hacen Aragón, Asturias, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja y en el extremo opuesto, de forma bastante diferente respecto al gasto realizado por Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, el País Vasco y Valencia.

Así pues los INGAF parecen recoger adecuadamente las diferencias existentes entre como gastan las Comunidades de mayor y de menor renta. Por otra parte los índices no varían significativamente en el periodo considerado, lo cual puede ser consecuencia de una política de gasto concreta de cada

Comunidad y reflejar la fuerte inercia que acompaña a la realización del gasto público, su escasa movilidad.

En el cuadro 2 se explicitan los INGAFM o medias de los INGAF. Cada dato (como por ejemplo: Andalucía-1987 = 63,3) es la media de los INGAF de todas las Comunidades en 1987 excepto Andalucía, por lo que permite conocer la situación relativa de cada Comunidad respecto a todas las demás. Estos datos confirman las conclusiones obtenidas del cuadro anterior, se decanta la existencia de dos grupos de Comunidades relativamente diferenciadas entre si y correspondientes a una agrupación que no diferiría mucho si se hiciese respecto a la variable rentas respectivas.

Una vez constatadas las diferencias existentes en la forma de distribuir el gasto en Castilla-Leon respecto al resto de Comunidades Autónomas, tendríamos que preguntarnos cuales son las funciones concretas que explican o provocan esas diferencias. En el cuadro 3 se recogen los INGAT, grupo de índices que reflejan el grado en que se asemeja cada función de gasto en Castilla-León al gasto realizado en la misma función en el periodo considerado en cada una de las demás Comunidades Autónomas.

Los servicios de carácter general en nuestra comunidad son similares a los de Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña, Galicia, Murcia, Navarra, el País Vasco, La Rioja y Valencia y son claramente distintos de los de Andalucía y Castilla-La Mancha.

No existe ningún parecido en Defensa, Protección civil y seguridad ciudadana, debido en buena parte a las diferencias de competencias existentes entre las distintas Comunidades y que es una función de competencia estatal fundamentalmente.

Casi todas las Comunidades gastan de forma parecida en G3, Seguridad, protección y promoción social pero el grupo destacado para G1 vuelve a ser especialmente coincidente.

Aún mayor es la concordancia en la producción de bienes sociales, donde la mayor parte de los índices se sitúan por encima del 95.

La función 5, producción de bienes económicos sitúa a Castilla-Leon en un grado especial de coincidencia con Aragón, Asturias, Canarias, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia y La Rioja, probablemente las Comunidades menos

equipadas y que requieren de mayor gasto en infraestructuras.

La Regulación económica general se sitúa al nivel del País Vasco y Valencia, aunque con todas las demás Comunidades también guarda gran relación.

La función G7, Regulación económica de Sectores productivos es también bastante coincidente, destacando la afinidad de Castilla-León con Aragón, Asturias, Cataluña, Extremadura, Galicia y Murcia.

Las Transferencias a Administraciones Públicas son muy variables y los indicadores recogen este hecho. Nuestra Comunidad, Andalucía, Castilla-La Mancha y Cataluña son las mas homogéneas.

Por último la Deuda Pública coincide con la de Andalucía y Baleares y es muy poco parecida con Madrid, Navarra y el País Vasco y es fiel reflejo del nivel de endeudamiento que en el periodo considerado tienen las Comunidades Autónomas.

En el cuadro 4 expresamos los índices que reflejan el grado en que se asemeja cada función de gasto distribuido por funciones en el periodo 87-91, en Castilla-León respecto a la media de Comunidades Autónomas. Estos datos matizan los anteriores y sitúan a nuestra Comunidad en una posición claramente similar al resto.

Cuadro 1. INGAF de Castilla-Leon

	1987	1988	1989	1990	1991
ANDALUCIA	55,1	61,1	65,3	63	64,3
ARAGON	89,8	86,9	84,7	92	85,5
ASTURIAS	89,5	83,7	88,9	88,1	84,7
BALEARES	73,4	79,1	83,9	85,7	80,8
CANARIAS	70,7	72,4	70,6	73,2	75,3
CANTABRIA	68,7	72,4	70	77,3	68,2
CASTILLA-M	57,7	73,6	78	77,7	73,9
CATALUÑA	60,3	55,6	55,7	54,5	58,7
EXTREMAD	89	86	79,8	87,4	86,5
GALICIA	68,9	73,6	75,7	72,6	73,8
MADRID	76,5	75,2	76,3	73,8	80,7
MURCIA	82,4	78,6	80,5	77,8	77,7
NAVARRA	76,9	77,8	86,4	82	66,7
P. VASCO	58,1	57,9	62,7	62,9	54
RIOJA	84,4	78,6	86,2	87,6	87,8
VALENCIA	56,5	52,4	54,9	55,5	57,9

Cuadro 2. INGAFM DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

	1987	1988	1989	1990	1991
ANDALUCIA	63,3	68,9	69,3	69,9	69,8
ARAGON	70,8	66,8	68,9	74,4	69,5
ASTURIAS	74,2	73,4	76,4	74,9	71,7
BALEARES	61,4	68,4	72,6	72,2	66,2
CANARIAS	69,9	74,9	73,6	75,5	73,8
CANTABRIA	64,7	63,3	60,5	69,6	65,9
CASTILLA-L	72,4	72,8	75	75,7	73,5
CASTILLA-M	54,4	66	65	66	63,3
CATALUÑA	65,9	66,7	64,7	65,6	67,6
EXTREMAD	72,8	72,2	73,1	75,5	69,2
GALICIA	68,9	74,4	72,9	73,9	73,2
MADRID	70,4	73,8	74,1	76	74,2
MURCIA	73,5	74,1	74,3	74,3	70,6
NAVARRA	71,5	75,7	75,7	76,5	70
P. VASCO	64,7	66,8	69,4	70	62,7
RIOJA	72,1	74,9	76,9	77,8	75,3
VALENCIA	62,8	62,3	61,6	64,5	64,7

Cuadro 3. INGAT de Castilla-Leon

	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G9	G0
ANDALUCIA	57,8	20,1	96,5	98,3	86,4	80,1	87,3	94,3	90,1
ARAGON	96,3		93,4	96	95,7	82,1	97		88,3
ASTURIAS	79,7	41,1	96,5	97,9	96	87,3	96,6		82,2
BALEARES	94,1	15,3	88,1	96,3	85,7	75,1	73,3	54,6	93,4
CANARIAS	94,6		96	98,8	90,3	88,2	89,6	78,1	83,8
CANTABRIA	91	11,9	94,9	92,4	89	68,1	89,1	72,6	87,8
CASTILL-M	50,4	15,3	79,4	89	77,1	88,4	86,4	93,2	87,3
CATALUÑA	95,1	44,5	82,5	98,8	89,2	81,7	96,8	95,7	78,9
EXTREMAD	84	7,1	85,3	94	90,1	89	93,9	47,5	86,2
GALICIA	94,5	15,3	96,8	97,7	92,6	86,4	96,9	81,1	82,4
MADRID	88,2	43,9	95,8	97,3	92,9	72	85,8	79,2	66,4
MURCIA	89,5	26,2	97,9	96,2	98,5	89,3	94,3		76,7
NAVARRA	96	39,4	91,8	93,6	85,9	88,5	82	76,4	46,6
P. VASCO	95,5	22,2	74,6	97,4	86,1	95,2	88,7		69,5
RIOJA	89,5		93,5	95,4	93,3	89,1	85,2	4,6	75,7
VALENCIA	92,6	44,7	93,3	94,8	89,1	94	88,2	70,6	79,4

Cuadro 4. INGATM DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G9	G0
ANDALUCIA	59,7	67,4	89,8	96,1	88,5	77,3	88	69,4	83,3
ARAGON	86,6		89	94,3	88,4	77,6	89,3		82,2
ASTURIAS	76,3	68,2	90,2	95,2	91,1	80,7	91,4		84,2
BALEARES	86	60,1	85,3	94,8	83,2	75,4	70,8	46,3	78,3
CANARIAS	84,5		89,4	95,9	90,6	80,7	89,7	66,1	77,4
CANTABRIA	83,6	39,1	89,3	91,3	84,9	67,4	89,8	63,5	84,5
CASTILLA-L	86,8	26,7	91	95,9	89,9	84,6	90,1	70,3	79,7
CASTILLA-M	52,8	60,6	77	87,7	79,1	79,3	87	69,7	83,9
CATALUÑA	85,5	67,4	81,1	96	85,9	80,1	90,7	69,7	83,5
EXTREMAD	77,5	27,3	81,9	92,5	90	82,5	90,4	35,9	76,9
GALICIA	84,8	52,2	90,5	95,8	91,1	83,5	91,1	69,6	83
MADRID	81,1	67,3	89,9	95,9	90,6	71	83	68	51,6
MURCIA	81,9	68,6	90,9	95,3	89,2	80,1	90,2		82,9
NAVARRA	86,3	68	87,6	92,9	86,9	83,2	84,1	66,8	55,6
P. VASCO	85,8	68,4	72,4	95,2	88,7	85,6	88,7		77,5
RIOJA	80,5		88,2	94,2	91,3	80,6	90	12,4	82
VALENCIA	84,8	67,4	89	94	89,9	85,3	86,7	63,4	83